

Rapport

Partssammensatt utvalg

Øke andelen undervisningspersonale med godkjent utdanning

KS

Utdanningsforbundet

YS/ Skolelederforbundet

LO/Skolenes landsforbund

Akademikerne/Norsk lektorlag

Handwritten signature of Gunnar Eirik Skjeggstad in blue ink.Handwritten signature of Hilde Petter Olsen in blue ink.Handwritten signature of Jon Oansen Hækkre in blue ink.Handwritten signature of Arne C.F. Brønsgaard in blue ink.

Innhold

1.	Innledning	3
1.1.	Mandat	3
1.2.	Utvalgets sammensetning.....	3
1.3.	Utvalgets arbeid	3
2.	Bakgrunn.....	3
2.1.	Rapport om ulikheter i lærerstatistikk	4
2.2.	Forslag til løsninger jfr. Oppdragets del 2	5
3.	Endringer i tariffbestemmelsene som kan øke andelen undervisningspersonale med godkjent utdanning	5
3.1.	Drøfting og beskrivelse	5
4.	Oppsummering	8

1. Innledning

Utdanningsforbundet og KS ble i meklingen, sak 2020-057 enige om mandatet som danner grunnlag for denne rapporten.

1.1. Mandat

Kunnskapsdepartementet har gitt Utdanningsdirektoratet et oppdrag om lærerstatistikk og ulikheter mellom kilder (Udir/GSI, KS/PAI, SSB/Aa-registeret). Det nedsettes et partssammensatt utvalg etter at Utdanningsdirektoratet har fremlagt rapporten. Det partssammensatte utvalget skal i fellesskap gå gjennom og vurdere funnene i rapporten. Utvalget skal drøfte og beskrive endringer i tariffbestemmelser som kan øke andelen undervisningspersonale med godkjent utdanning. Det skal utarbeides en rapport fra utvalgsarbeidet innen 15.12.2021.

1.2. Utvalgets sammensetning

Det partssammensatte utvalget har hatt følgende sammensetning:

Fra KS:

Kjersti Myklebust
Christian Monsbakken
Unn Wahl Karlsen

Fra organisasjonene:

Tone Rosvoll, Utdanningsforbundet
Osmund Skjeggstad, Utdanningsforbundet
Ane Bruusgaard, Akademikerne/Norsk Lektorlag
Jon Oddvar Holthe, LO/Skolenes landsforbund
Hilde Pettersen, YS/Skolelederforbundet

1.3. Utvalgets arbeid

Det partssammensatte utvalget har hatt åtte møter fra august 2021 til februar 2022.

2. Bakgrunn

Utdanningsdirektoratet fikk 21.09.2020 følgende oppdrag fra Kunnskapsdepartementet

Det er ulike kilder til lærerstatistikk, og disse har svært ulike resultater for andel ukvalifiserte lærere. Mens Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og KS' PAI-register opererer med en andel ukvalifiserte lærere under fem prosent i grunnskolen, gjelder dette 24 prosent av grunnskolelærerne (oppdragsbrev 2020-041).

Oppdraget var todelt:

Del 1: Finne årsakene til forskjellene mellom kildene og hvorfor de gir så forskjellige resultater.

Del 2: Foreslå ev. løsninger for å redusere forskjellene med virkning fra GSI rapportering 2021.

Senter for økonomisk forskning (NTNU) fikk tildelt oppdraget utlyst av Utdanningsdirektoratet med bakgrunn av del 1 i oppdragsbrevet fra Kunnskapsdepartementet fra 21.09.2020.

2.1. Rapport om ulikheter i lærerstatistikk

SØF-rapport 4/21, «Ulikheter i lærerstatistikk» undersøker tre ulike kilder, SSB, PAI og GSI. Hovedvekten av rapporten dreier seg om sammenligning av SSB og GSI, men resultatene settes opp mot tilgjengelig informasjon fra PAI. Rapporten peker på forklaringsfaktorer til forskjellen mellom statistikkene og diskuterer hvordan statistikkene kan utvikles for å gi samme inntrykk. Det er definisjonsforskjell mellom hva som måles i SSB på den ene siden og GSI på den andre siden.

Statistikken fra SSB forteller hvilken utdanning undervisningspersonalet har og gjør det mulig å identifisere andelen lærere uten *lærerutdanning*.

Statistikken fra GSI måler andelen lærere uten godkjent *kompetanse*, slik skoleeier vurderer kompetansen og kravene i opplæringsloven. Kvalitative undersøkelser viser at rektorene synes det er tydelig hva som skal regnes som godkjent kompetanse. Rapporten peker likevel på at det gjøres ulike skjønsmessige vurderinger av kompetanse som bakgrunn for det som føres i GSI.

Et sentralt resultat i rapporten er derfor at definisjonen mellom kildene ikke er lik og at dette vil gi forskjeller mellom de ulike statistikkildene. Hoveddelen av godkjent kompetanse bygger imidlertid på lærerutdanningen.

Andre forskjeller mellom statistikkene er talletidspunktet, datainnsamling og populasjon. Det er særlig tre forklaringsfaktorer som trekkes frem:

1. Utdanninger fra utlandet. Personer som får yrkesgodkjenning av NOKUT som lærer i norsk skole uten å ha søkt om godkjenning av utdanningen sin i Norge. Personer som får yrkesgodkjenning av NOKUT som lærer i norsk skole uten å ha søkt om godkjenning av utdanningen sin i Norge, vil regnes som «annen pedagogisk utdanning» i SSB, men godkjent kompetanse i GSI. Omfanget er uklart.
2. Statistikken behandler vikarer ulikt. I GSI rapporteres planlagte lærere på et tidspunkt i oktober, mens SSB teller både vikarer og den fraværende i løpet av ei arbeidsuke i november. Dermed er det registrert 10 prosent flere lærere i SSB-statistikken. Vikarer er i større grad uten lærerutdanning.
3. I SSB-statistikken kan vi kun beregne andelen lærere med godkjent utdanning, mens et bedre bilde på lærerkompetansen ville vært andel årsverk med godkjent lærerutdanning. Nå teller en timevikar like mye som en fast ansatt lærer i 100 prosent stilling. Å sammenligne årsverk i SSB-statistikken med andel årsverk i GSI og PAI ville gitt mer sammenlignbare resultater.

I tillegg trekker rapporten videre frem følgende hovedfunn:

- geografiske forskjeller i andelen med godkjent utdanning/kompetanse
- spesialundervisning

For å få en enda bedre analyse mener forskerne at det burde gjøres ytterligere analyser av forskjellene mellom PAI og SSB for å gjøre sammenligninger mellom kompetansevurdering og registerbasert utdanningsinformasjon.

Med rapportens anbefalte justeringer, særlig med tanke på årsverk og inkludering av vikarer, vil forskjellen mellom statistikkene i stor grad skyldes telletidspunkt, forskjell mellom planlagte lærere og faktiske lærere på telletidspunktet og en del individuelle vurderinger av kompetanse i GSI. Forskerne vurderer det slik at to kilder som har slike forskjeller vil gi bedre informasjon om kvalifikasjonen til lærere i skolen enn å kun se på en datakilde. SSB-statistikken gir også annen viktig informasjon om utdanningen til lærere, som det er viktig å få fram.

2.2. Forslag til løsninger jfr. Oppdragets del 2

Utkvittering av oppdragsbrev 202-041 (Utdanningsdirektoratet 15.09.21, ref.nr: 2020/9449):

“For del 2 av oppdraget viser vi til to møter med Kunnskapsdepartementet. Rapporten har ikke konkrete anbefalinger for endringer i GSI. Vi har vurdert at det trengs en presisering angående registrering av lærerne med godkjent utdanning og har derfor lagt inn følgende setning i veiledning til grunnskoleskjemaet: “Det er kun fullført utdanning som skal registreres”. Denne endringen trer i kraft fra GSI-rapportering høsten 2021.”

Dette gir følgende [veiledning](#) i GSI-rapporteringen på registrering av undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene: [Det] føres antall lærertimer som gis til undervisning ved skolen inneværende skoleår av undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene for tilsetning jf. opplæringsloven § 10-1 og friskoleloven § 4-2. Det er kun fullført utdanning som skal registreres.

3. Endringer i tariffbestemmelsene som kan øke andelen undervisningspersonale med godkjent utdanning

3.1. Drøfting og beskrivelse

Følgende endringer i tariffbestemmelser har blitt drøftet for å øke andelen undervisningspersonale med godkjent utdanning:

- **Justering av HTA pkt. 3.2 - Lokal lønnspolitikk:**

HTA pkt. 3.2 har i dag følgende ordlyd: «*Det gjennomføres årlige drøftingsmøter om rekrutteringssituasjonen og om framtidig kompetansebehov/kompetanseutviklingsbehov for ulike stillingsgrupper i kommunen/fylkeskommunen/bedriften.*» Bestemmelsen kan endres slik at det i tillegg drøftes *tiltak* som kan iverksettes for å møte rekrutteringsutfordringene?

- **Lønnstiltak/forhandlingsbestemmelser i HTA kap. 4**

Sentrale lønnstillegg og heving av sentralt avtalte lønnsatser for undervisningspersonalet.

Tydligere og mer forpliktende bestemmelser som regulerer ulike lokale lønnsforhandlinger (4.2.2., 4.2.3. 4.2.4), slik at de i større grad brukes og i større grad bidrar til å beholde, utvikle og rekruttere kvalifisert undervisningspersonale.

Tydligere og mer forpliktende bestemmelser om at lokale lønnstillegg skal baseres på forutsigbare, konkrete og mest mulig omforente kriterier for lokale lønnstillegg, bl.a. når det gjelder lønn for tilleggskompetanse.

Mer målrettet bruk av lokale lønnstillegg slik at tiltak i større grad kan tilrettelegges for lokale behov for kvalifisert undervisningspersonale

Nemnd som tvisteløsning ved uenighet i lokale forhandlinger om lønn for tilleggskompetanse.

● **Endring av ansiennitetsbestemmelsene i HTA kap. 1 pkt. 12.1.1**

Den statlige hovedtariffavtalen har nedfelt særskilte virkemidler for å rekruttere og beholde personale. Her har de en egen bestemmelse som åpner opp for adgangen til å gi tilleggsansiennitet i rekrutteringsøyemed. Her står det bl.a. følgende:

Tilleggsansiennitet er:

- *Ansiennitet som arbeidstakeren kan gis ved ansettelse utover det vedkommende etter gjeldende godskrivingsregel har krav på.*
- *Bedret ansiennitet som arbeidstakeren gis ved lokale forhandlinger.*

En ny bestemmelse om tilleggsansiennitet vil både gjøre det lettere å bruke lønn som rekrutteringsmiddel, og kan også anses som mer "rettferdig" blant yrkesgrupper med et sterkt kollektivt likelønnsfokus. Det å bli tilsatt med en høyere ansiennitet (og dermed høyere lønn) kan i større grad bli akseptert og er dermed et lønnstiltak som lettere kan iverksette enn å tilsette med høyere individuell avlønning, som for arbeidstakere med lav ansiennitet vil føre til utilsiktede lønnsforskjeller framover i tid.

● **Større lokalt handlingsrom ved lønnsfastsettelse og lønnsutvikling**

Et system med kollektive lokale lønnsforhandlinger uten sentralt bestemt ramme eller kriterier, tilsvarende kapittel 5 i hovedtariffavtalen. Lokalt handlingsrom, lokal råderett og lønn som personalpolitisk virkemiddel, kan bidra til å minske de geografiske forskjellene i andel lærere med godkjent utdanning.

● **Jevnlignere avsetning av pott til 4.2.1 Lokale forhandlinger**

Partene sentralt kan avsette en viss andel av den økonomiske rammen til lokale forhandlinger etter denne bestemmelsen. Slik kan lokale parter målrettet bruke av lokal pott til grupper det er vanskelig å rekruttere. For å sikre en jevnligere avsetning av pott til lokale forhandlinger etter HTA kap. 4.2.1 kan tariffbestemmelsen endres på følgende måter:

- Føye til "som hovedregel"?
- Lokale lønnsforhandlinger minimum annethvert år, gjerne oftere dersom det er økonomisk rom for det?
- Sentral tariffestet føring om å prioritere lønn til arbeidstakere/yrkesgrupper som dokumentert er krevende å rekruttere?

● **Ny tariffbestemmelse med krav om 2. gangs utlysning**

Ny tariffbestemmelse med krav om at kommunen/fylkeskommunen skal utlyse stillingen på nytt dersom det ikke er kvalifiserte søkere til en undervisningsstilling. Dersom det heller ikke ved andre gangs utlysning er kvalifiserte søkere, skal kommunen/ fylkeskommunen i henhold til kvalifikasjonsprinsippet tilsette den best kvalifiserte blant søkerne. Dersom det blant søkerne er noen som er «i gang med relevant utdanning» og mangler inntil 120 studiepoeng på fullført lærerutdanning, skal vedkommende tilsettes på vilkår, jf. opplæringsloven § 10-6.

- **Endring av HTA kap. 1 pkt. 14.2 Utdanningspermisjon**

HTA kap. 1 pkt. 14.2 utdanningspermisjon endres slik at den som ansettes på vilkår i henhold til opplæringsloven § 10-6a har rett permisjon med lønn for å fullføre lærerutdanning. Hvor stor del av stillingen som skal benyttes til å fullføre lærerutdanning skal baseres på hvor mange studiepoeng som mangler på fullført lærerutdanning og den fristen som settes for å fullføre utdanningen.

- **Ny tariffbestemmelse med krav om vikarressurs med kvalifiserte lærere**

Det innføres en ny tariffbestemmelse om at kommunene/fylkeskommunene skal tilsette en fast vikarressurs med lærere som oppfyller kravene for tilsetting og undervisning i fag og på trinn. Denne vikarressursen kan ivareta kommunens vanlige og ventede behov for vikarer gjennom skoleåret. Dersom det gjennom et skoleår viser seg at den fast tilsatte vikarressursen ikke er tilstrekkelig til å ivareta det vanlige og ventede behovet for kvalifiserte vikarer gjennom skoleåret, skal den fast tilsatte vikarressursen økes tilsvarende det reelle behovet gjennom skoleåret.

- **Endret stillingskode for ansatte uten godkjent utdanning**

Det opprettes ny/nye stillingskoder for undervisningspersonale uten godkjent utdanning. Det vurderes å skille mellom ansatte uten universitets og høyskoleutdanning og ansatte med noe fagutdanning. Tittelen «lærer» bør endres til eksempelvis undervisningsassistent eller skoleassistent. Det kan presiseres om dette er med eller uten fagutdanning. Undervisningsassistent kan tilsettes midlertidig eller brukes som vikar.

Det vurderes opprettet en egen stillingskode for siste års lærerstudenter i midlertidig eller fast stilling på vilkår eller i vikartjeneste. Disse innplasseres i lærerkoden 7960 og kan tilsettes fast på vilkår i tillegg til midlertidig stilling og i vikartjeneste.

- **Ny tariffbestemmelse om overtid for fast ansatte lærere**

Ny tariffbestemmelse som krever at kommunen/fylkeskommunen første forsøker å dekke opp vikarbehovet gjennom avtalt fast overtid eller pålagt overtid for de fast tilsatte lærerne før det tilsettes undervisningspersonale som ikke oppfyller utdanningskravene for tilsetting som vikarer. Tiltaket skal baseres på frivillighet.

- **Heltid – HTA kap. 1 pkt. 2.3.1**

Det er over 20 % deltidsansatte i skolen. Deltidsstillinger avler nye deltidsstillinger, som det kan være krevende å tilsette kvalifiserte lærere i. Det må være et mål at alle undervisningsstillinger lyses ut som heltidsstillinger, slik hovedregelen i hovedtariffavtalen er, jf. HTA kap. 1 pkt. 2.3.1. Behov for en presisering i bestemmelsen knyttet til at den gjelder for alle sektorer i kommunesektoren – også oppvekstsektoren, og at arbeid med heltidskultur ikke bare gjelder helse- og omsorgssektoren. Lærere med svært smal undervisningskompetanse kan ha problemer med å få full stilling. Arbeidstaker og arbeidsgiver bør i slike tilfeller i fellesskap vurdere hva som skal til for at læreren skal få bredere kompetanse, og hva slags tilrettelegging som bør gjøres for at arbeidstaker skal kunne gjennomføre etter-/videreutdanning for å få bredere kompetanse og dermed heltidsstilling.

- **Bruk av Hovedavtalens § 4-6**

Hovedavtalens 4.6 legger til rette for lokale forsøksordninger. Som et sentralt tiltak kan partene i større grad oppfordre til bruk av bestemmelsen og forenkle tolkningen av bestemmelsen, slik at lokale forsøksordninger kan igangsettes dersom noen parter er enige om det. På den måten er det enklere for lokale parter å initiere og igangsette lokale forsøksordninger for bruk av lønn eller arbeidstid som virkemiddel for å rekruttere og beholde kvalifiserte lærere i skolen.

- **Tiltak utenom avtaleverket**

Utdanningskapasitet og gjennomføringsgrad: Arbeidstakere uten nødvendige kvalifikasjoner er en problemstilling i hele kommunalsektor. Viktige tiltak for å redusere bruken av arbeidstakere uten godkjent utdanning – både innenfor helse, skole, teknisk sektor mm. – ligger utenfor tariffavtalene. Det viktigste enkelttiltaket er U/H-sektorens ansvar: at det utdannes mange nok lærere, sykepleiere m.m. for å møte de bemanningsutfordringene kommunesektoren vil møte i årene som kommer. Her må man både se på utdanningskapasiteten, og på gjennomføringsgraden. Gjennomføringsgraden på lærerutdanningene har periodevis vært lav på noen av lærerutdanningene. Gjennomføringsgraden ved omlegging til GLU master må følges nøye, og tiltak for å bedre gjennomføringsgraden må evt iverksettes i et samarbeid mellom sentrale myndigheter og U/H.

Fullføring av lærerutdanningen: En stor andel av lærere uten godkjent utdanning har U/H-utdanning, mange har også nesten – men ikke helt - fullført lærerutdanning. Iht. HTA pkt. 3.3 har arbeidsgiver ansvar for å kartlegge de ansattes kompetanse og analysere lokalt kompetansebehov. Arbeidsgiver og arbeidstaker bør i fellesskap kartlegge hva som gjenstår av utdanning for «nesten-kvalifiserte» lærere, for deretter å legge en plan og tilrettelegge for hvordan utdanningen kan fullføres slik at de fyller kravene for ordinær tilsetning i undervisningsstilling. Et viktig bidrag i dette arbeidet var da det i 2020 ble avsatt 6 millioner kroner til skreddersydde studietilbud til lærere som aldri helt fullførte lærerutdanningen.

Styrking av tillitsvalgtapparatet med økt ressurs og lettere for å få frikjøp, vil forankre tariffen bedre og lærere vil føle større støtte i arbeidet med gode løsninger på arbeidsplassene.

4. Oppsummering

Partene har ulik oppfatning av omfanget av lærere uten godkjent utdanning. Partene har i dette PSU-arbeidet vektlagt å komme med forslag til ulike tariffiltak som kan øke andelen undervisningspersonale med godkjent utdanning. Det vil være ulike syn på hvilke tariffiltak partene mener vil være treffsikre for å øke andelen undervisningspersonale med godkjent utdanning